

Völkerrechtsblog

Der Blog des Arbeitskreises junger Völkerrechtswissenschaftler*innen

≡ Navigation



CURRENT DEVELOPMENTS

Die Schweiz will den Bruch mit der EU nicht riskieren

Zur Umsetzung der „Masseneinwanderungsinitiative“ durch das Schweizer Parlament

TOBIAS JAAG — 8 February, 2017



In Zeiten des „Brexit“ und zahlreicher anderer Turbulenzen in Europa geht fast vergessen, dass auch für die Schweiz das Verhältnis zur Europäischen Union seit nunmehr drei Jahren in der Schwebe ist. Am 9. Februar 2014 wurde in einer Volksabstimmung entgegen dem Antrag von Regierung und Parlament die *Volksinitiative gegen Masseneinwanderung* angenommen und damit eine Ergänzung der Bundesverfassung durch Art. 121a **BACK** und **TOP** eine

Übergangsbestimmung beschlossen (siehe für den Wortlaut [hier](#)). Es war ein offenes Geheimnis, dass sich diese auch gegen das Personenfreizügigkeitsabkommen mit der EU richtete. Im Wesentlichen verlangen die neuen Verfassungsbestimmungen, dass die Schweiz die Zuwanderung von Ausländerinnen und Ausländern eigenständig steuert, indem die Zahl der Aufenthaltsbewilligungen durch jährliche Höchstzahlen und Kontingente begrenzt wird. Diese sind auf die gesamtwirtschaftlichen Interessen der Schweiz unter Berücksichtigung eines Vorrangs für Schweizerinnen und Schweizer auszurichten. Neue völkerrechtliche Verträge, die gegen diese Bestimmungen verstossen, dürfen nicht abgeschlossen werden; bestehende Verträge, die der Regelung widersprechen, sind innerhalb von drei Jahren neu zu verhandeln und anzupassen. Die gleiche Frist gilt für die Anpassung der Gesetzgebung. Nun, im Februar 2017, läuft die von der Initiative gesetzte dreijährige Frist zur Umsetzung der Verfassungsbestimmung ab. Was ist die Bilanz, und wie geht es weiter im Verhältnis Schweiz – EU?

Personenfreizügigkeit war für EU nicht verhandelbar

Im Vordergrund der Debatte stand nach der Abstimmung insbesondere die Frage, welche Auswirkungen die neuen Bestimmungen auf das für die Schweiz ausserordentlich wichtige Freizügigkeitsabkommen haben würde. Denn eine wortwörtliche Umsetzung des Masseneinwanderungsartikels der Bundesverfassung ist damit offensichtlich *nicht vereinbar*. Die Entscheidung löste in der EU entsprechend scharfe Kritik sowie die Suspendierung einzelner Programme wie „Horizon 2020“ aus. Als eines von sieben bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU (Bilaterale I) wurde das

[BACK TO TOP](#) 

Freizügigkeitsabkommen 1999 abgeschlossen. Es gewährleistet den Staatsangehörigen der EU-Mitgliedstaaten das Recht auf Einreise, Aufenthalt sowie Zugang zu einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz; wenn sie sich rechtmässig im Hoheitsgebiet der Schweiz aufhalten, dürfen sie nicht aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Die gleichen Rechte haben Schweizerinnen und Schweizer in den EU-Mitgliedstaaten. Das Freizügigkeitsabkommen ist durch die sogenannte Guillotine-Klausel mit den anderen Abkommen der Bilateralen I verknüpft; falls eines der Abkommen gekündigt wird, fallen auch die anderen dahin.

Die Bemühungen der Schweizer Regierung, die von der neuen Verfassungsbestimmung verlangte Anpassung des Freizügigkeitsabkommens auf dem Verhandlungsweg mit der EU zu erreichen, sind – erwartungsgemäss – gescheitert. Für die EU kommen die Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten sowie der Inländervorrang nicht infrage; diese stehen im klaren Widerspruch zur Freizügigkeit. Dies ist auch der Standpunkt der EU-Organe im Hinblick auf die bevorstehenden Brexit-Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich.

Europafreundliche Umsetzung hat sich durchgesetzt

In dieser Situation stand der schweizerische Gesetzgeber vor dem *Dilemma*, entweder die neuen Bestimmungen der Bundesverfassung umzusetzen und das Freizügigkeitsabkommen zu verletzen oder aber den Auftrag der Bundesverfassung nicht oder jedenfalls nur sehr beschränkt zu erfüllen. Mit Änderungen des Ausländergesetzes vom 16. Dezember 2016 hat sich das Parlament für die zweite Variante entschieden. Auf die

BACK TO TOP ^

Einführung von Höchstzahlen und Kontingenten hat der Gesetzgeber verzichtet und sich für eine Lösung entschieden, die als „Inländervorrang light“ bezeichnet wird. Die gesetzliche Umsetzung beschränkt sich im Wesentlichen darauf, die Arbeitgeber in Berufsgruppen, Tätigkeitsbereichen oder Wirtschaftsregionen mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit zu verpflichten, offene Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu melden und geeignete Kandidatinnen und Kandidaten von den Vermittlungsstellen zu einem Bewerbungsgespräch oder zur Eignungsabklärung einzuladen. Damit kann die Schweiz weiterhin ihre vertraglichen Pflichten gegenüber der EU erfüllen. Diese hat denn auch signalisiert, dass die gesetzliche Regelung aus ihrer Sicht mit dem Freizügigkeitsabkommen vereinbar ist. Dagegen kommen die Gesetzesänderungen den Forderungen der Initiative nicht nach. Trotz massiver Kritik an der Nicht-Umsetzung des Verfassungsauftrags wird das Referendum gegen die Gesetzesänderungen von keiner politischen Partei, sondern lediglich von einer Einzelperson ergriffen.

Diese Nichtbeachtung des Willens des Verfassungsgebers ist zwar stossend. Sie ist aber in erster Linie dadurch begründet, dass die von den Initianten ausgearbeiteten Verfassungsnormen keine Regelung für den Fall enthalten, dass die verlangten Neuverhandlungen zum Freizügigkeitsabkommen scheitern sollten. Die Urheber der Initiative haben übersehen, dass Änderungen eines völkerrechtlichen Vertrags *nicht einseitig* möglich sind; vielmehr bedarf es dafür der Zustimmung aller Vertragsparteien. Die Verfassung verlangt im Fall des Scheiterns der Verhandlungen nicht die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens. Insoweit ist der Wille des Verfassungsgebers unklar; das vergrössert den

Handlungsspielraum des Gesetzgebers. Zudem hatten die Initianten im Abstimmungskampf immer versichert, es werde nicht zu einer Kündigung der bilateralen Verträge kommen.

Nur eine erneute Volksabstimmung kann die nötige Klärung bringen

Trotzdem ist die aktuelle Rechtslage unbefriedigend: Die Verfassung erteilt dem Gesetzgeber einen Auftrag, den dieser nicht erfüllt und ohne Verletzung oder Kündigung des Freizügigkeitsabkommens auch nicht erfüllen kann. Aus diesem Grund drängt sich eine *erneute Änderung der Bundesverfassung* auf, die entweder den Verfassungsauftrag zur Bekämpfung der Masseneinwanderung durch Kontingente, Höchstzahlen und Inländervorrang gegenüber der EU aufhebt oder ausdrücklich die Kündigung des Freizügigkeitsabkommens verlangt. Die ebenfalls vorgeschlagene Aufhebung der Umsetzungsfrist von drei Jahren würde für sich allein den Widerspruch zwischen Verfassungsauftrag und Freizügigkeitsabkommen dagegen nicht beseitigen, sondern nur auf unbestimmte Zeit fortbestehen lassen.

Eine solche Änderung der Bundesverfassung wird durch eine bereits eingereichte neue Volksinitiative mit dem Titel «Raus aus der Sackgasse (RASA)» verlangt, welche die ersatzlose Streichung des Masseneinwanderungsartikels vorschlägt. Die politischen Behörden sind daran, einen Gegenvorschlag zur RASA-Initiative auszuarbeiten, der das Grundanliegen der Bekämpfung der Masseneinwanderung aufnimmt, ohne das Freizügigkeitsabkommen zu gefährden. So soll versucht werden, die Verfassung der Gesetzgebung anzupassen. Eine weitere Volksinitiative zur Kündigung ^{BACK TO TOP ^} des

Freizügigkeitsabkommens ist auch bereits angekündigt. Da jede Änderung der Bundesverfassung erneut der Zustimmung von Volk und Ständen (Kantonen) bedarf, ist völlig offen, ob sich der Verfassungsgeber letztlich für die Einschränkung der Masseneinwanderung, für die Beibehaltung der Freizügigkeit oder gegen jede Änderung des problematischen Masseneinwanderungsartikels entscheidet. Das letzte Wort dürfte jedenfalls noch lange nicht gesprochen sein. Zu hoffen ist, dass die Stimmberechtigten der *grossen Bedeutung geordneter Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU* gebührend Rechnung tragen.

Dr. iur. Tobias Jaag ist emeritierter Professor für Staats-, Verwaltungs- und Europarecht an der Universität Zürich.

Cite as: Tobias Jaag, "Die Schweiz will den Bruch mit der EU nicht riskieren", *Völkerrechtsblog*, 8 February 2017, doi: [10.17176/20170208-102947](https://doi.org/10.17176/20170208-102947).

ISSN 2510-2567

Tags: *Constitutional Law, EU, European Law*

Related

Zum Verhältnis von Völkerrecht und innerstaatlichem Recht in der Schweiz 9 December, 2014 In "Symposium"	Symposium: Verfassungs- und Völkerrecht im Spannungsverhältnis 8 December, 2014 In "Symposium"	Keine Diktatur der Volksherrschaft! 12 December, 2014 In "Symposium"
---	---	---

BACK TO TOP 



PREVIOUS POST

‘Green Crime’

NEXT POST

This is the most recent story.

No Comment

Leave a reply

Logged in as ajv2016. Log out?

SUBMIT COMMENT

☐ Notify me of follow-up comments by email.

☐ Notify me of new posts by email.